

## ПРАВОВОЙ МОНИТОРИНГ – КАК СРЕДСТВО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ДЕЙСТВУЮЩЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Нарбинова М.М., к.ю.н., и.о. профессора Академии правосудия при Верховном Суде  
Республики Казахстан

Правовой мониторинг – широкое, многоплановое понятие, охватывающее несколько направлений деятельности по обеспечению высокого качества всех процессов правовой жизни общества. Постоянно расширяющееся правовое регулирование привело к резкому увеличению числа законов и других нормативных актов, что само по себе резко снижает возможности контролировать их эффективность. К тому же количественный рост не всегда сопровождается качественным. Правовое сознание населения уже не успевает за стремительным процессом изменений в правовой сфере, что серьезно ограничивает возможности правового воздействия на развитие разных сфер общественной жизни, препятствует формированию и реализации современной государственной правовой политики, эффективному функционированию системы получения и анализа информации о состоянии и тенденциях развития явлений, процессов, обеспечивающих ее проведение.

В теории права под мониторингом понимается системная деятельность по оценке, анализу, прогнозу и обобщению результатов законотворческой деятельности и правоприменения. Поскольку в центре правовой жизни государства и общества стоит само право, его созданию уделяется особое внимание. В этой связи мониторинг направлен на то, чтобы выявить, проанализировать и предложить меры, обеспечивающие максимальную реализацию правовых норм, воплощение в жизнь всего того, что охватывается их содержанием.

Ю.А. Тихомиров характеризует правовой мониторинг как «динамичный организационный и правовой институт информационно-оценочного характера, движущийся по всем стадиям функционирования управления, хозяйствования, проявляющийся на всех этапах возникновения и действия права» [1, с.13].

Н.Н. Толмачева определяет «мониторинг закона» как метод осуществления государственного контроля планируемого (прогнозируемого), текущего и перспективного состояния и практики применения закона и принимаемых во исполнение этого закона правовых актов, суть которого заключается в системном и постоянном сборе и анализе информации о состоянии наблюдаемого закона с целью использования мер государственного реагирования и принуждения для предотвращения и устранения нежелательных последствий его применения [2, с.83-84].

По мнению Э. Нугумановой, содержание правового мониторинга включает в себя: 1) мониторинг как условие успеха нормотворческой деятельности государства; 2) мониторинг как процесс правореализации; 3) направление мониторинговой деятельности – оптимальное соотношение национального законодательства с принципами и нормами международного права [3, с. 34-35].

Правовой основой проведения мониторинга в Республике Казахстан служит Закон Республики Казахстан «О правовых актах». В соответствии с Законом правовой мониторинг проводится с целью оценки и прогнозирования эффективности законодательства, выработки предложений по его совершенствованию [4].

Самая главная задача мониторинговых мер в сфере законотворчества – обеспечение максимального соответствия разрабатываемого закона и всех содержащихся в нем норм существующим на данный момент условиям жизни общества, потребностям поступательного развития страны, характеру экономических, социально-политических, этнодемографических, духовных, межличностных и иных общественных отношений. В связи с этим задачами проведения мониторинга законов можно определить как оценку эффективности действия законов; систематизация действующего законодательства; создание постоянно действующей системы обратной связи между субъектом нормотворческой деятельности и правоприменителем, получение информации для комплексного анализа закона, вскрытие социальных причин их неэффективности и др.

Таким образом, конечной целью правового мониторинга, на наш взгляд, является создание эффективного механизма правотворчества и выработка предложений по совершенствованию действующего законодательства.

Другой немаловажной задачей мониторинга является анализ результатов только что осуществленного законодательного регулирования, чтобы продолжить работу по подготовке

законодательных актов, в которых получит дальнейшее воплощение намеченная прежде и постоянно уточняемая законодательная стратегия и тактика.

В этой связи, хотелось бы отметить позитивный опыт Швеции, где по истечении некоторого времени с момента принятия закона могут быть проведены исследования, направленные на выявление его эффективности. Такие исследования проводятся, в первую очередь, соответствующим министерством или министерствами. Ретроспективная оценка может быть доверена существующему органу или специальному комитету. Органы, уполномоченные контролировать выполнение закона, разумеется, обязаны докладывать о том, как работает закон, и выступать с предложениями по его совершенствованию [5, с. 30].

Полагаем, объектом мониторинга должен быть весь массив законодательства и правоприменительная практика. Требуется внедрение полноценного механизма правового мониторинга, который бы включал в себя мониторинг не только подзаконных нормативных правовых актов, но и всего массива законодательства Республики Казахстан, в том числе и международных договоров.

Так, мониторинг подзаконных актов проводится на основе Правил ведения мониторинга подзаконных нормативных правовых актов, утвержденных постановлением Правительства Республики Казахстан от 25 августа 2006 года № 817, которые устанавливают порядок ведения мониторинга подзаконных нормативных правовых актов государственными органами, имеющими право принимать их в соответствии со своей компетенцией, установленной законодательством Республики Казахстан, и (или) разработчиками которых они являлись [6].

Согласно Правилам мониторинг подзаконных актов ведется на постоянной основе структурными подразделениями и (или) ведомствами уполномоченного органа в отношении подзаконных актов, разработанных и (или) принятых соответствующим уполномоченным органом (в том числе по ранее принятым актам, реализацию которых осуществляет уполномоченный орган). В уполномоченных органах координацию деятельности подразделений по мониторингу подзаконных актов осуществляют юридические службы, в случае их отсутствия – структурные подразделения, определяемые руководителем уполномоченного органа.

Общую координацию деятельности уполномоченных органов по мониторингу подзаконных актов осуществляет Министерство юстиции Республики Казахстан.

При проведении мониторинга подразделения рассматривают:

1) подзаконные акты, разработанные и (или) принятые соответствующим уполномоченным органом (в том числе ранее принятые акты, реализацию которых осуществляет уполномоченный орган);

2) нормативные правовые акты, в том числе нормативные постановления Конституционного Совета и Верховного Суда Республики Казахстан, связанные с предметом регулирования рассматриваемых подзаконных актов;

3) результаты анализа и обобщений обращений граждан и рассмотрения актов прокурорского надзора, судебных решений, поступивших в уполномоченный орган, относительно практики применения подзаконных актов, а также рекомендации Межведомственной комиссии по совершенствованию действующего законодательства в части противодействия коррупции;

4) сведения (включая статистические данные) о применении подзаконных актов и предложения об их совершенствовании, предоставляемые другими подразделениями, а также по запросу уполномоченного органа его территориальными органами и (или) заинтересованными государственными органами и др.;

5) публикации в средствах массовой информации и на интернет-ресурсах в общедоступных телекоммуникационных сетях относительно принятия и применения подзаконных актов;

6) рекомендации научно-практических конференций, семинаров, совещаний, проводимых по проблемам действующего законодательства, а также материалы, предоставляемые неправительственными организациями [7].

Таким образом, роль правового мониторинга, несомненно, существенна, т.к. важным инструментом обеспечения должного качества принятия государственных решений является именно система мониторинга законотворчества. Известно, что основной целью законотворчества является достижение максимальной эффективности принимаемых законов, т.е. чтобы законы положительно влияли на регулируемые общественные отношения, достигались поставленные цели и реализовывались установленные в них задачи.

Итак, правовой мониторинг нормативных правовых актов – это постоянный процесс, направленный на совершенствование норм национального законодательства, имеющий постоянный, циклический характер, поскольку проводимый анализ законодательных актов

позволяет выявить пробелы, противоречия и коллизии и внести предложения по корректировке законодательства.

Мониторинг законодательства должен стать важным инструментом в повышении качества нормотворческой деятельности, усилить юридическую технику и др.

В Казахстане действует установленная процедура нормотворческой деятельности и государством обеспечивается соблюдение установленных процедур, поскольку это является основным условием принятия качественных нормативных правовых актов.

К качеству содержания законодательства, в свою очередь, предъявляются высокие требования.

Речь идет о том, что в процессе разработки каждый проект нормативного правового акта должен быть нацелен на решение поставленных перед ним задач – ускорять развитие одних общественных отношений, сохранять в стабильном состоянии другие, одним словом эффективно регулировать их.

Большая работа ведется в направлении повышения качества проектов нормативных правовых актов и в совершенствовании процесса подготовки законодательных инициатив и подзаконных актов; в обеспечении всесторонней проработки концептуальных положений планируемых к разработке законопроектов, а также во межведомственном взаимодействии при подготовке законопроектов.

Например, начиная с 2002 года, было внедрено перспективное планирование законопроектной работы Правительства, а также проведение научной экспертизы проектов нормативных правовых актов на постоянной основе. Одним из важных новшеств в 2016 году явилось принятие Закона РК «О правовых актах», где на наш взгляд большое внимание уделено совершенствованию института правового мониторинга, переориентировав его цель на оценку и прогнозирование эффективности законодательства, поскольку цель правового мониторинга, определенная в Законе РК «О нормативных правовых актах» больше касалась выявлению пробелов, противоречий, устранению коррупциогенных и неэффективных норм.

Таким образом, прогнозирование, мониторинг, научная экспертиза являются основными инструментами для обеспечения качества нормативных правовых актов.

На основании изложенного, можно утверждать, что государством предпринято немало нормативно закреплённых мероприятий, соблюдение которых в полной мере может обеспечить принятие качественного нормативного правового акта.

Правовой мониторинг требует в настоящее время надлежащего внимания, к примеру, его проведение необходимо основывать, прежде всего, на анализе правоприменительной практики, при этом учитывая как мнения соответствующих органов, так и мнение общественности.

Таким образом, для того, чтобы принимаемый нормативный правовой акт в максимальной степени отвечал потребностям жизни общества и был эффективен, важно заранее разрешить круг проблем, касающихся его характера, формы, внутренней структуры, места и роли в системе других нормативных правовых актов, определить факторы, способствующие или, наоборот, препятствующие подготовке и принятию того или иного нормативного правового акта. При этом прежде всего необходимо четко спрогнозировать позитивные и возможные негативные последствия реализации требований содержащихся в различных нормативных правовых актах.

#### Список литературы:

1. Тихомиров Ю.А. Организация и проведение правового мониторинга // Право и экономика - 2006. - № 10. - С.13.
2. Толмачева Н.Н. О некоторых проблемах обеспечения эффективности законодательного регулирования экономических преобразований // Журнал российского права. 2006. № 10. С. 83-84
3. Нугуманова Э. Национальная модель правового мониторинга в Республике Казахстан // Вестник Института законодательства РК. – 2007. – № 3 (7). – С. 34–35.
4. Закон Республики Казахстан от 06 апреля 2016 года «О правовых актах»// <http://adilet.zan.kz/>.
5. Меркель И.Д. О некоторых актуальных вопросах правового мониторинга // Сборник материалов междунаучно-практ. конференции (30 октября 2007 г.). – Астана. 2007. – С. 30.
6. Постановление Правительства Республики Казахстан от 25 августа 2011 года № 964 «Об утверждении Правил проведения правового мониторинга нормативных правовых актов» // <http://adilet.zan.kz/>.
7. Постановление Правительства Республики Казахстан от 25 августа 2006 года № 817 «Об утверждении Правил ведения мониторинга подзаконных нормативных правовых актов» // <http://adilet.zan.kz/>.